

農業委員会制度の変遷と今日における問題状況

大西 敏夫

はじめに

2015年4月3日、政府は「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」を閣議で決定し、第189回通常国会に提出した。同法案は、6月30日に衆議院を通過し、8月28日には参議院で可決・成立した（公布は9月4日、施行は2016年4月1日）。改正法には、農業協同組合法、農業委員会等に関する法律（以下、「農業委員会法」）、農地法の3つの法律が盛り込まれている。

法案提出の理由をみると、「最近における農業をめぐる諸情勢の変化等に対応して、農業の成長産業化を図る」とし、そのために農業協同組合については、その目的の明確化、事業の執行体制の強化、株式会社等への組織変更を可能とする規定の整備、農業協同組合中央会の廃止等の措置を講ずるとしている。また、農業委員会法については、「農業委員会の委員の選任方法の公選制から市町村長による任命制への移行」に加え、事務の重点化、農地利用最適化推進委員の新設、全国および都道府県農業委員会ネットワーク機構の創設などを柱にしている。農地法については、「農業生産法人に係る要件の緩和等の措置を講ずる必要がある」として、制度要件の緩和とともに、農地を所有できる法人の呼称を「農業生産法人」から「農地所有適格法人」に改める、としている。

今般の法改正は、戦後改革の一環として法制化された農業協同組合制度や農業委員会制度には、まさに組織と制度の根幹を大きく変える改正といえる¹⁾。

本稿では、戦後農地行政の一翼を担ってきた農業委員会に焦点をあて、農業委員会制度の発足とその意義を確認しながら、制度の変遷とその特徴、さらには今般の法改正の内容とその意味を検討するとともに、農業委員会制度に問われているものは何か、その問題状況について考察することを目的にしている。

1) 農業委員会制度改革問題をめぐっては、以下の論考を参考にした。柚木茂夫「農業委員会組織・制度改革の動向と課題」日本農業法学会『農業法研究』第50号、農山漁村文化協会、2015年、行友弥「農業委員会制度の見直しについて―「農地の番人」はどこへ向かうのか―」農林中央金庫『農林金融 2015.7』通巻833号、2015年、田代洋一「農協・農委「解体」攻撃をめぐる7つの論点」筑波書房ブックレット57、2014年、同『官邸農政の矛盾 TPP・農協・基本計画』筑波書房ブックレット58、2015年。

1 農業委員会の発足経緯と農業委員会制度の確立

(1) 農業委員会の発足経緯

最初に、農業委員会の発足経緯とその意義を確認しておこう。

農業委員会は、1951年制定の農業委員会法にもとづいて発足している（別表参照）。その経緯をみると、農地改革の実施主体であった農地委員会を母体に、農業調整委員会（食糧増産と供出政策の推進機関）、農業改良委員会（農業技術普及の実施・推進機関）の3つの農業機関を再編統合するかたちで市町村段階、都道府県段階に設置された。この3委員会の再編統合は、食糧需給事情が逼迫から緩和に転じたこと、ドッジライン後の緊縮予算措置にともなう農業関係機関の統廃合が要請されたことなどが背景とされているが、農業委員会の発足意義としては、つぎの2点が指摘できる。

1つは、農地改革の成果を維持するためにその業務を担う行政機関（行政委員会）を必要としたこと、2つは、その業務を農民代表による民主的組織により執行する体制を整備したことである。このような発足意義を有する農業委員会は、農地法制を地域で担う「農地の番人」とも称され、農民の直接選挙による選挙委員を母体に議会や農協組織などからの選任委員によって構成され、その運営形態は民主的な合議制によっている²⁾。農業委員の選挙権・被選挙権は、農業委員会のおかれている区域に居住している20歳以上の農民であれば男女の別なく平等に与えられる³⁾。農業委員選挙は公職選挙法に準拠し、農業委員会は市町村長から独立した行政委員会（地方自治法第180条の5）である。選挙委員の任期は3年で、選任委員の任期は原則として選挙委員の任期満了の日（ただし、団体推薦委員は理事または組合員でなくなったときに失職）である。

このように、農民による自治組織として発足した農業委員会とは、農民代表による公的機関が、地域の自主的な農地管理を通じて、地域農業と家族経営の維持・発展（「農民の地位の向上」）に寄与することを目的に設置された農業・農村の民主的機関である。また、農業委員会業務においては、全国的な統一性、客観性が求められるとともに、その業務遂行にあたっては公平・中立を基本としている⁴⁾。

(2) 農業団体再編と農業委員会制度の確立

上述のような経緯を経て設置された農業委員会は、発足後まもなくして農業協同組合（以下、

2) 全国農業会議所『農業委員会制度30年史』1985年、p.15-17、参照。

3) 要件は、①都府県においては10a以上（北海道は30a以上）の農地の耕作者と②耕作者の同居の親族・配偶者であって年間耕作従事日数が60日以上、③耕作面積・従事日数など上記の基準に準じた農業生産法人の組合員または社員または一定の要件を満たす株主。以上の要件を満たせば、すべての農民に農業委員の選挙権・被選挙権が与えられる。

4) 農林水産省経営局農地政策課資料「1 農業委員会制度の概要」2014年12月16日、参照。

別表 農業委員会制度と農地制度の動向（年表）

年次	農業委員会制度	年次	農地制度
1938	農地委員会発足（農地調整法制定）	1945～	農地改革実施
1948	農業調整委員会発足（食糧確保臨時措置法制定） 農業改良委員会発足	1950	
1951	農業委員会発足（農業委員会法制定） ・市町村・都道府県農業委員会発足	1949	・土地改良法制定
1954	農業委員会法改正（「農業委員会等に関する法律」に改称） ・選挙委員定数下限の引き下げ（15→10人）、選任委員に農協、選任委員の選任委員資格者に農協・農業共済組合（理事）追加、都道府県農業委員会を廃止し農業会議設立、全国農業会議所設立	1952	・農地法制定
1957	農業委員会法改正 ・選挙委員定数上限の引き上げ（15→40人）、選任委員に農協および農業共済組合理事の必置化、所掌事務（任意）の範囲拡大、農業会議会議員構成は市町村単位・部会制 ・農地主事を制度化	1959	農地転用許可基準制定
		1962	・農地法改正 農業生産法人制度創設
		1969	・農業振興地域の整備に関する法律（農振法）制定 市街化調整区域における転用許可基準の策定
		1970	・農地法改正 借地規制の緩和、小作料規制の緩和 市街化区域農地の転用届出制 ・農業者年金基金法制定
		1975	・農振法改正 農用地利用増進事業創設
1980	農業委員会法改正（「農地三法」制定） ・選挙委員定数上限の引き下げ（40→原則30人）、政令指定都市の設置基準緩和、農業会議会議員構成見直し（原則農業委員会会長、常任会議員制（部会制廃止）） ・法令業務に農用地利用増進法追加	1980	・農用地利用増進法制定、農地法改正
1985	農業委員会の人件費等交付金化、都道府県農業会議の人件費負担金化、農地主事を任免する場合の都道府県知事の承認廃止	1989	・農用地利用増進法改正、特定農地貸付法制定
		1990	・市民農園整備促進法制定
		1991	・新生産緑地法制定
		1993	・農業経営基盤強化促進法制定（農用地利用増進法改称）、 農地法改正、特定農山村振興法制定
1998	農業委員会法施行令改正 ・農業委員会交付金配分基準の見直し、農業委員会設置基準の引き上げ（北海道120→360ha、都道府県30→90ha）、選挙委員定数基準の弾力化（4区分→3区分）	1998	・農地法改正 農地転用許可基準の法定化
1999	農業委員会法改正 農地主事必置規制の廃止、都道府県の機関委任事務の自治事務化		
2000	一定の要件を満たす農業生産法人の株主に選挙権、被選挙権を付与	2000	・農地法改正 農業生産法人形態に株式会社組織追加
2004	農業委員会法改正 ・農業委員会の必置基準面積の算定から生産緑地地区を除く、農業委員会の必置基準面積200ha超（北海道800ha超）、農地および農業経営に関する業務の重点化 ・下限定数（10人）の条例への委任、農協、農業共済組合および土地改良区の理事等または組合員各1人、議会推薦の学識経験者4人（条例で少ない数を定めた場合その数）以内。	2009	・農地法改正 目的規定の改訂、借地規制の緩和、転用規制の厳格化、農業生産法人制度の要件緩和、標準小作料制度の廃止、遊休農地の強化措置など
		2013	・農地中間管理事業関連二法制定 農地中間管理機構の創設、遊休農地対策強化、 農地台帳等の法定化
2015	農業委員会法改正 ・農業委員の選出方法の見直し（市町村長の任命制、過半が認定農業者、利害関係のない者が1人以上、年齢・性別に著しい偏りがなく配慮、委員数を半分に縮減）、農地利用最適化推進委員の新設 ・都道府県および全国段階の農業委員会ネットワーク機構への移行	2015	・農業法改正 農業生産法人制度の要件緩和と名称変更（農業生産法人→農地所有適格法人）

注）全国農業会議所編『改訂版 農業委員会法の解説』1998年、同『農業委員会制度 改訂版』2014年、財団法人農政調査会『農業構造政策と農地制度』2008年などにより作成。

「農協」組織も巻き込んで、以下に述べるような第1次および第2次団体再編が行われることとなる。

第1次団体再編の背景は、第1に、政府が農政浸透機能を備えた農業団体を必要としたこと、第2に、農協の経営不振が続き農協制度のあり方が問題化したこと、第3に、農業生産・農業技術指導についてどのような農業団体がそれを担うのかが問われたこと、第4に、農地改革後の農地業務の縮小にともない農業委員会制度のあり方が問われたこと、さらに第5に、農民の利益を代表する団体の設立が模索されていたこと、などである⁵⁾。

第1次団体再編は、農業生産指導と農民の利益代表機能を備えた団体の再編をめぐり農協組織と農業委員会組織の主導権争いにも発展したが、結果的には、政治主導・行政主導により再編が進行した。すなわち、①生産技術指導は国および地方公共団体を主体に充実強化する（農業改良普及制度の新設）、②農民と農業の代表機関を整備する、③農協の事業を刷新強化する、という当時の農林省の方針「農業団体等の制度に関する件（団体再編成の三原則）」（1952年）を受けて、1954年に農業委員会法と農協法が改正される。

改正農業委員会法では、①市町村段階の農業委員会は選任委員の委員構成が変更され（5人以下（農協または農業共済組合の理事、議会推薦の学識経験者）、選挙委員定数の3分の1以下）、②都道府県段階は農業委員会を廃止し新たに農業会議（特別法人）が設けられた。さらに、③全国段階には全国農業会議所（社団法人）が設置された。このように、改正法において市町村段階、都道府県段階、全国段階というように、組織の性格および機能が異なる農業委員会制度（農業委員会系統組織）が整備された。なお、改正農協法においては、都道府県と全国の指導連は解散となり、新たに農協中央会制度が設けられ農協制度（農協系統組織）が整備された。これにより農協中央会は農協組織の総合指導機関に位置づけられ、制度上も特異な組織とはいえ、全国農協中央会主導の「農協運動」が展開されることとなった。

このように、第1次再編の特徴は、都道府県及び全国段階に農業団体を整備したことである。なかでも注目されるのは、農業委員会系統の全国農業会議所、農協系統の全国農協中央会の設立は、制度上の違いや組織基盤、さらに団体の機能・役割には違いがみられるとはいえ、全国段階の農業団体が法律にもとづき設置されたことである。

しかし、第1次再編後、数年にして第2次再編問題が浮上する。第2次再編問題は、①農村振興・営農指導を担う団体が求められたこと、②1953年の町村合併法制定にともない町村合併が進行し行政区域が広域化したこと、③政策がらみの新農業団体再編構想（「平野私案」：農民会制度の創設と農協制度の改正等）が提示されたことなどが背景とされている⁶⁾。しかし、第2次再編では、大幅な団体再編はみられず、1957年の農業委員会法改正と農協の営農指導体制の整備・強化措置で決着することとなる。改正農業委員会法では、農業委員会について、

5) 農林水産省『農業団体制度の改正顛末』御茶の水書房、1954年、p.3-18、参照。

6) 前掲『農業委員会制度30年史』、p.44-62、参照。

選挙委員定数の拡大（「10～15人」→「10～40人」）、農地部会制度の創設、農業団体的側面（行政庁への建議など事務所掌規定の拡大）の付与がなされ、農地主事（専門性の高い職員）の必置化が明示された。また、農業委員会と農業会議の連携強化のために農業会議には市町村農業委員会選出会議員の拡大などがなされた。

以上のように、第1次、第2次にいたる団体再編は、新たな農業団体を設立するのではなく、既存の農協組織、農業委員会組織を再編整備するかたちで進められ、現在の農協制度、農業委員会制度が確立した。その後、両組織において大きな再編はみられることなく、今回の抜本的改正を迎えることとなる。

2 改正前農業委員会の業務・活動と系統組織の特徴

(1) 改正前農業委員会の業務と活動

1) 改正前農業委員会の業務とその特徴

以下では、今回の農業委員会法改正前の農業委員会の業務・活動に焦点をあてながら、農業委員会制度の機能・役割について述べることにしよう。

農業委員会は、農地法にもとづく農地の売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申などを中心に農地に関する事務を執行する行政委員会として市町村に設置されている。この農業委員会は、農民全体の共同的利益を増進する団体（農業機関）であり、それも農民および農民の組織する団体によって構成され運営される⁷⁾。行政委員会とは、地方自治体などの一般行政部門に属する行政庁であって、複数の委員によって構成される合議制の形態をとり、かつ母体となる行政部門からある程度独立したかたちでその所管する特定の行政権を行使する地位を認められたものと定義されている⁸⁾。

行政委員会である農業委員会の性格は、業務や活動内容に端的に表れている。その業務の内容を改正前の農業委員会法に即してみると、①法令にもとづく必須業務（農業委員会法第6条第1項）、②法令業務以外の任意業務（同法第6条第2項）、③農業・農民に関する事項についての意見の公表、他の行政庁への建議、又はその諮問に応じた答申（同法第6条第3項）という3本柱から構成される。要約すると、農業委員会は、農地行政の担い手（公的機能）であり、農民の利益代表機関（団体的機能）でもあるという2つの機能を兼ね備えた組織といえる。いま少し農業委員会の業務と活動内容についてみておこう。

7) 農業団体には、業務の協同化により構成員（農民）の利益を増進するものと、農民の共同的利益を増進するものがある。農業委員会は後者の性格を持つ団体である。農政調査委員会編『農業経済経営事典』日本評論社、1970年、p.421-422、参照。

8) 全国農業会議所『農業委員会制度 改訂版』、2014年、p.6、参照。なお、農業委員会および農業委員の仕事と役割については、京都府農業会議『農業委員 地域の土地と人と農政に責任をもつ農業委員会をめざして（第7版改訂）』1990年が参考になる（同初版は1969年発行）。

第1。法令に基づく必須業務は、専属的権限に属する業務ともいわれ、農地法等農地行政の担い手としての農業委員会の根幹となる業務（許認可業務）である。この業務は地域の農地管理に責任を負い、農地の利用調整を通じて地域農業と家族経営の維持・発展に寄与するという機能・役割を果たすものである。主には、農地の権利移動等利用関係の調整（売買や貸借：農地法第3条）や転用規制（同第4条、5条）、農業生産法人の要件確認と指導（同第6条）、農地の利用状況調査（同第30条）、遊休農地の所有者への対応（同第32条～43条）など農地法を軸にした法令業務に加え、農業経営基盤強化促進法、農地中間管理事業の推進に関する法律、市民農園整備促進法、特定農地貸付法、農業振興地域整備法、集落地域整備法、土地改良法、農業者年金基金法、租税特別措置法等関係法令業務など多岐にわたる。

第2。法令業務以外の任意業務はいわば専属的業務ではないが、農業委員会の公的性格に加えて、団体的機能に着目して付与された業務である。主には、①農地等の利用関係のあっせんおよび争議の防止、②農地等の交換分合のあっせんおよびその他農地事情の改善、③農業・農村に関する振興計画の樹立および実施の推進、④農業生産の増進、農業経営の合理化、農民の生活改善、⑤農業生産・農業経営、農民の生活に関する調査・研究、⑥農業・農民に関する啓もう・宣伝などである。このうち③から⑥が、1957年の農業委員会法改正で付与された事項である。任意業務とはいえ、農業委員会が地域農業と農民問題に取り組むための重要な活動領域といえる。

第3。農業・農民に関する事項についての意見の公表、建議、諮問答申は、1957年の農業委員会法改正でその活動範囲が拡大されたものである。この業務は、農民の利益代表機能を発揮するうえで、他の農業団体にはない独自の活動領域である。それゆえに、農業委員会がこの事項を主体的・積極的に活かすならば、農民の声を国や自治体の農政展開・施策に反映させることができる活動領域といえる。

農業委員会は、以上のような3本柱にもとづいて業務・活動を展開している市町村の行政委員会であり、それも農民代表により運営されていることから「農民の議会」ともいわれてきた。このことが農業委員会の存立を条件づけるものであり組織の性格を特色づけるものである。しかし、農業委員会業務は、農政展開や農地法制等の整備にともない、また開発政策や土地政策の展開のもとで変化せざるを得ない側面も有している。

2) 農業委員会業務をめぐる動向と特徴

以下では、農政展開（構造政策・農地政策）と開発政策・土地政策のかかわりで、農業委員会業務の内容に焦点をあてて検討することにしよう。

農業委員会業務をめぐる動向の第1は、構造政策の展開にともなって規模拡大・農地流動化のための農地法改正と農地流動化法の制定・整備が進められたことである。農地法は、主なものだけでも1962年、1970年、1980年、1993年、2009年と改正されたが、それらは、一方では、

規模拡大・農地流動化のための権利移動規制の緩和措置であり、他方では、農地流動化（貸借）のための法制度の条件整備ともいえる（前掲別表参照）。

このような構造政策・農地政策の展開にともなって農業委員会の業務・活動は、構造政策の推進へと軸足を移している。それは、認定農業者への農用地の利用集積，経営体の育成や経営指導など構造政策の推進主体として農業委員会組織が位置づけられ，業務内容自体もそれらへのウエイトを高める方向へと進んでいる。

第2は，農地転用規制が緩和されることによって農地を確保・保全するという農地法の本来の機能・役割が低下していることである⁹⁾。とりわけ工業化・都市化優位の開発政策・土地政策にともなう農地転用規制の緩和措置は，農業委員会業務に否定的影響をもたらすだけでなく，農地の確保・保全や利用調整にも支障を来す要因にもなる。

ところで，農地法制と農業委員会業務は一体的な関係にあるだけに，農地政策・農地法制の動向や開発政策・土地政策の動向が注目される。というのも農地法の心髄は，耕作者の耕作権擁護（「権利移動規制」）と転用の抑制（「転用規制」）にある。農地法の権利移動規制は農業目的外の農地の取得禁止をねらいとしており，転用規制は非農地化を必要最小限（「農地総量の確保」）に抑えることを目的にしている¹⁰⁾。

このような農地管理業務を一元的に担っているのが農業委員会である。上述の両者の関係がバランスを失うと，農地制度や農業委員会制度そのものが意味をなさなくなり空洞化しかねない。たとえば，農地の権利移動規制が緩和され，株式会社等一般企業を含めて農地取得（所有権移転）が自由化されると，それは権利移動規制の崩壊につながるのみならず，農地を確保・保全し有効利用を促す農業委員会の機能をも弱体化させる。そして，家族農業と地域農業の維持存続ならびに国民食料の安定供給に否定的影響をもたらすと考えられる。

（2）改正前農業委員会制度の特徴と農業委員会の動向

1）改正前農業委員会組織・制度の特徴

改正前の農業委員会組織・制度についてその特徴を述べておこう。

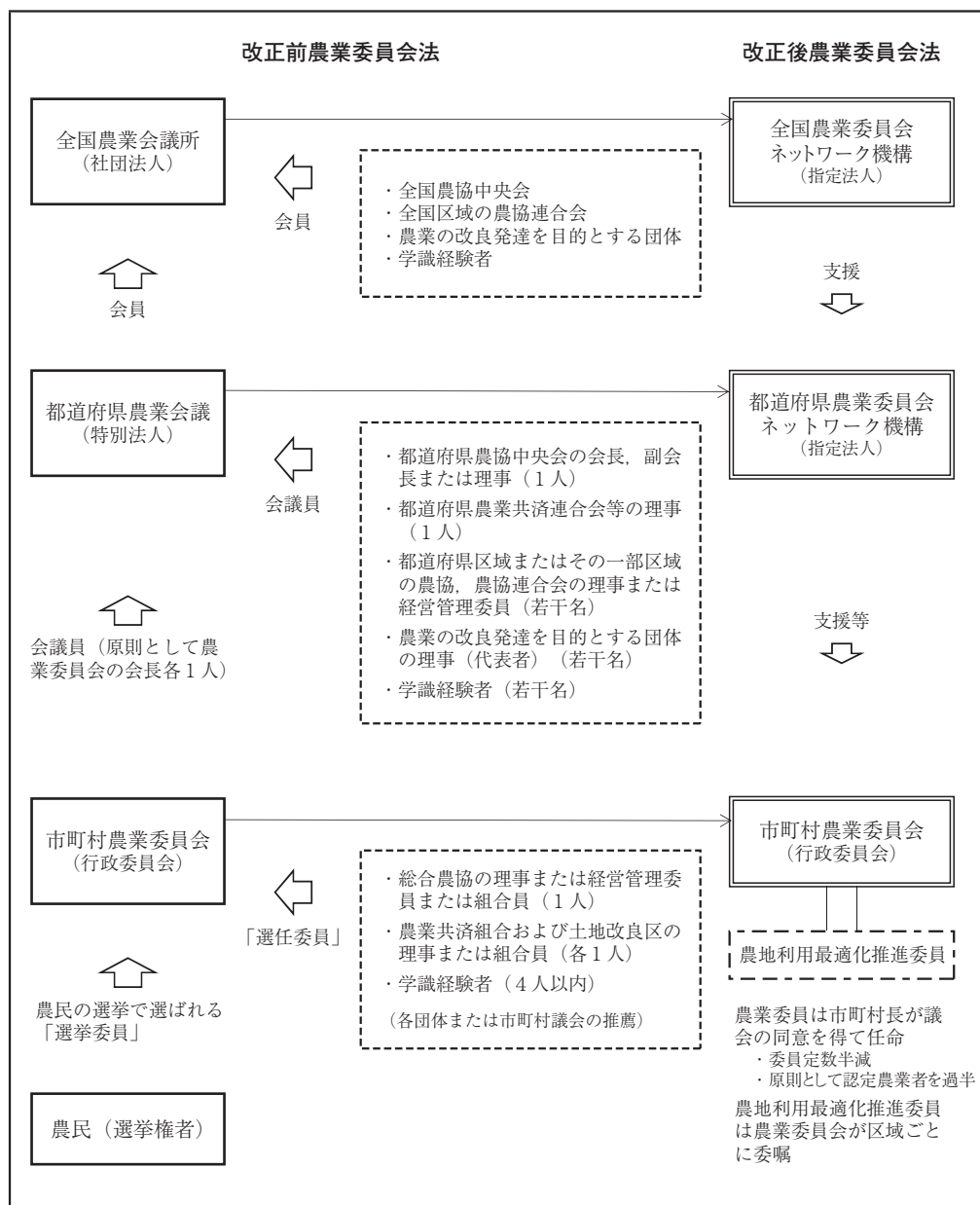
農業委員会系統組織は，第1に，農業委員会法に規定されているとはいえ，市町村段階，都道府県段階，全国段階とも組織の性格を異にしている。農業委員会は市町村の行政委員会であり，都道府県農業会議は知事認可の特殊法人であり，全国農業会議所は農林水産大臣認可の社団法人である。このように，上部組織ほど農政団体的な性格を色濃くしている（別図参照）。

第2に，系統組織のそれぞれの組織構成も異にしている。農業委員会は選挙委員と選任委員

9) 農地転用規制の緩和動向については，大西敏夫「農地転用制度の現況と課題」和歌山大学経済学会『研究年報』第14号，pp.269-280，2010年，参照。

10) 大西敏夫「農地制度の展開と農地政策の課題」『農業構造問題と国家の役割』（農業問題研究学会編）筑波書房，p.73，2008年，参照。

別図 改正（2015 年）前後の農業委員会組織図



注) 全国農業会議所『農業委員会制度 改訂版』, 2014 年, 行友弥「農業委員会制度の見直しについて―「農地の番人」はどこへ向かうのか―」『農林金融 2015. 7』通巻 833 号, p.40, 第 4 図, 2015 年などにより作成。

という農民と農民団体代表ならびに議会関係者（議会推薦）による委員で構成されているが、都道府県農業会議は農業会議員、全国農業会議所は会員と称している。このうち都道府県農業会議は、農業委員会の代表（原則会長が会議員）を主たる構成員とし、それに都道府県段階の農協中央会などの農業団体が推薦した理事および学識者の会議員で構成され、その資格は個人である。また、全国農業会議所は、都道府県農業会議が主たる構成員（会員）で、それに全国農協中央会等全国段階の農業団体と学識経験者などの会員で構成されている。それゆえに、全国農業会議所は、農業委員会とは組織的な結びつきがないともいえる。

第3に、都道府県農業会議や全国農業会議所は、農業委員会を指導・監督する権限がなく、農業委員会活動に支援・協力する団体である。それゆえに、業務の繋がりも、法令業務を除いた任意業務（農業・農民に関すること）に限定され、それはとくに国の補助事業等を通じて組織的な協力関係が形成されている。他方、都道府県農業会議は法令業務として農地法にもとづく農地転用等の知事諮問機関ではあるが、通常の主たる業務は任意業務であり、全国農業会議所には法令業務はない。

第4に、上記の点とも絡んで、系統組織間の財政的な結びつきも希薄といえる。農業委員会の財政基盤は国庫交付金・国庫補助金、都道府県補助金と市町村財源で構成され、そのうち市町村財源が多くを占める。都道府県農業会議の財政は、都道府県補助金、国庫補助金、市町村拠出金、委託金を主要基盤としており、都道府県の財政負担割合が大きい。さらに、全国農業会議所の場合は、会員の賦課金等であり、農業委員会とは財政的繋がりはない。なお、系統組織に共通しているのは、団体的機能を備えているとはいえ、農民の直接負担がないことである。

以上のように、農業委員会系統組織は、同一の法制度の枠組みにあるとはいえ、組織的性格を異にしており、さらに業務の繋がりも農業と農民に関する任意業務に限定されているが、この業務のつながりが系統性を根拠づける重要なポイントといえる。系統組織の組織活動・農政活動は主に全国農業会議所が主導的に担っているとはいえ、農民の代表機関として農民の声を積み上げ集約するとともに、それを地域農業の振興と発展に結びつける活動として位置づけることができる¹¹⁾。

全国農業会議所の活動は、主要には第1に、農業委員会や都道府県農業会議に対して支援・協力する立場から、「土地と人」を軸にした実践的活動を展開していること、その一環として、第2に、国の補助事業等を通じて農政推進の事業展開を行っていること、第3に、農民の利益代表としての意見の公表、要望・要請活動などの農政活動を展開していることなどである。具体的活動としては、全国農業委員会会長大会の開催、農林水産大臣諮問への答申、農業施策・農林水産予算に対する建議・要望等の活動、構造政策を中心とした農政活動、農民への情報宣伝活動などである。

11) 全国農業会議所『農業委員会制度 改訂版』、2014年、参照。

ところで、これまで全国農業会議所の主導により系統組織として取り組まれてきた活動は、農業法人問題、農業経営者運動、農業者年金制度の創設、「土地と農業を守る運動」、都市農業確立運動、農地・構造政策の立法化、遊休農地対策、地域農業再生運動、新規就農対策、「農地と担い手を守り活かす運動」など多岐にわたるが、その主力は「土地と人」対策を軸にしたものである¹²⁾。なかでも1980年代以降は、構造政策の展開に対応した農業経営者の組織化、経営体の育成・経営管理指導などの活動が中心となり、一部の企業的農家や上層農家（生産法人）等の育成に対応した活動へと業務は集約化・重点化してきている。

2) 農業委員会組織の動向

農業委員会制度の確立以降、系統組織が再編されるのは、今回を除いて1980年の「農地三法」制定にともなう農業委員会法改正においてである¹³⁾。同改正では、農用地利用増進法の制定と相まって農業委員会が利用権設定等推進事業の推進機関に位置づけられるなど構造政策推進のための組織として再編された。農業委員会は、選挙委員定数の上限引き下げ（40人→原則30人）、政令指定都市の設置基準の緩和など組織の見直しが行われる一方で、都道府県農業会議は、農業会議員構成の見直し（会議員は原則農業委員会会長）と常任会議員制の設置（部会制廃止）がなされ、農業委員会と農業会議との組織的な連携強化が図られた。

ところで、農業委員会の動向をみると、発足当初は全国で11,000を超えていたが、1950年代なかばの町村合併を機に大幅に減少し、以降は漸減基調にある。たとえば、1965年、農業委員会数は3,450、農業委員数は74,593人、職員数は13,647人であったが、1990年には農業委員会数は3,272、農業委員数は62,524人、職員数は11,184人へと漸減している。そして、平成の市町村合併を経て2012年現在、農業委員会数は1,710、農業委員数は35,738人、職員数は7,755人へと大幅に減少している。なお、平均的な農業委員会組織は、2013年現在、農業委員数21人（うち選挙委員16人（平均年齢64.1歳）、選任委員5人）、職員数5人（うち専任職員は約半数）となっている¹⁴⁾。

12) 全国農業会議所『農業委員会等制度史』、1995年、参照。

13) 1980年農業委員会法改正に先立って、農業委員会等制度研究会「農業構造政策の推進のための農業委員会等組織の整備に関する試案」（全国農業会議所、1977年）や自民党農業委員会制度等に関する小委員会「農業委員会制度改正に関する中間報告」（1979年）などがとりまとめられている。また当時、全国市長会や全国町村会の農業委員会組織への意見要望としては、農業委員の公選制の廃止、委員定数の削減、農業委員会費の国庫負担にかかる市町村の超過負担の解消などが提案されている。農林水産省経済局総務課監修『改訂版農業委員会法の解説』全国農業会議所、1998年、p.27-41、参照。

14) 農林水産省資料「農業委員会について」2014年6月、参照。

3 農業委員会制度の改変とその問題状況

(1) 農業委員会制度の再編問題

1990年代に入ると、農業団体の「見直し」問題が表面化する。農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）」（1992年）では、農協と農業委員会の両組織について、組織のあり方の検討や業務の見直しの必要性が指摘される。それ以降は農政の抜本的改革ともかかわって、農業団体の再編問題が顕在化する。すなわち、農林水産省「農政改革大綱」（1998年）や「食料・農業・農村基本法」（1999年制定）のなかで農業団体再編問題が触れられる。「農政改革大綱」は、農業団体の見直しのなかで、農業委員会制度については、「地域の実態に即した構造政策を推進するうえで期待される役割が効率的かつ十分に果たせるよう体制を見直す」とし、組織体制の見直しと構造政策への積極的な取り組みを求めている。また、「食料・農業・農村基本法」は、農業団体の再編整備において「国は、基本理念の実現に資することができるよう、食料・農業及び農村に関する効率的な再編整備につき必要な施策を講ずるものとする」（法第38条）と規定したが、その再編整備の方向は、統合・合理化にもとづく組織の簡素化・効率化であり、農業構造改革のための推進機関としての組織再編を念頭に置いているものと思われる。

このような動きを受けて、農林水産省と全国農業会議所は共同事務局体制による農業委員会等制度研究会を設置した。同制度研究会は、1995年に中間報告「農業委員会系統組織の展開方向－地域の特性に応じた農業の確立に向けて－」、2000年には最終報告「農業委員会等制度研究会報告－地域農業確立のための組織づくりに向けて－」をとりまとめている。最終報告では、農業委員会について①農業委員が地域の世話役としての役割を果たし、優良農地の確保とその有効利用、担い手確保・育成などの構造政策に積極的に取り組むこと、②農業生産法人制度の見直しに対応し、行政委員会として農業生産法人の状況把握に努めること、③農家戸数の減少を踏まえ農業委員会の設置や委員定数を見直すなど組織体制を適正化することなどを問題提起している。また、都道府県農業会議については、「土地と人（経営）」対策に重点的に取り組む観点から、関係機関・団体との共同事務化など連携を積極的に進め、統合についても検討すること、全国農業会議所については、構造政策の推進に重点的に取り組むとともに、関係機関・団体との連携・再編に向けた検討に着手することを指摘している¹⁵⁾。このように、農林水産省との共同作業とはいえ、農業委員会系統組織としては、自主的な改革プランを提示したのである。

一方、1997年の地方分権推進委員会第2次報告（「分権型社会の創造」）は、農業委員会組

15) 農業委員会系統組織（全国農業会議所）は、2001年以降、第1次から第5次にわたって「農委組織活動改革プログラム」を策定している。ちなみに、2013年「第5次改革プログラム」では、その実現に向け「農地を活かし、担い手を応援する全国運動」が展開されている。

織の見直しを提言し、これを受け1998年に政令が改正される。政令改正では農業委員会交付金の配分基準の見直し、農業委員会設置基準の引き上げ（北海道120ha→360ha、都府県30ha→90ha）、農地主事の必置規制および資格規制の廃止、農業委員会の選挙委員定数基準の緩和（農地面積・基準農業者数に応じて4区分→3区分）が措置された。これらの見直しは、いわば農業委員会機能をむしろ弱体化させる側面を有しているといえる。たとえば、農地主事制度は、1957年の農業委員会法改正により設置され、1980年の農地三法制定（衆議院および参議院の農業委員会法改正附帯決議）の際に、未設置農業委員会の早急な設置が強調されたものの、「地方分権」推進の名のもとに、その必置規制・資格規制が廃止された。

このような一連の動きのなかで、農業委員会の設置にかかる市町村裁量の拡大、業務運営の効率化等を促進するとして、2004年農業委員会法が改正される。改正内容は、①農業委員会の必置基準面積算定の見直し（市街化区域内における生産緑地以外の農地面積の除外）、②選挙委員定数の下限定数の廃止と条例への委任、③農業委員会活動の重点化（農地に関する業務および農業経営の合理化）、④選任委員の選出方法の見直し（団体推薦委員について土地改良区追加、議会推薦委員の定数の上限引き下げ5→4人）、⑤選挙委員の解任方法の見直し、⑥農業委員会の部会制度の見直し（選挙委員定数21人以上の農業委員会における農地部会設置の任意化、複数の部会設置の可能化、農地部会以外の部会設置の可能化）などである。

以上のように、1990年代以降の農業委員会制度は、農政改革との連動を主眼としながら、他方で「地方分権」の側面からも制度改革を推し進める動きが強まるのである。

(2) 農業委員会制度の改変とその問題状況

2015年農業委員会法改正の基点は、第2次安倍内閣の成長戦略立案のために設置された「産業競争力会議」や「規制改革会議」における議論である。とくに「規制改革会議」は、農業の成長産業化を推進するうえで支障となる制度・規制の取扱について検討するとして、「今後の農業改革の方向について」(2013年11月)、「農業改革に関する意見(農業ワーキンググループ)」(2014年5月)を相次いでとりまとめた。これらを受けて、「規制改革に関する第2次答申」(2014年6月13日、規制改革会議)が提示されるとともに、「農林水産業・地域の活力創造プラン」(2014年6月24日改訂、農林水産業・地域の活力創造本部)や「規制改革実施計画」(2014年6月24日、閣議決定)の策定へと結実し、農協制度や農業委員会制度の改変が着手される。とりわけ両制度は、農業の競争力強化や成長産業化を阻む「岩盤規制」とも称され、抜本的改革の対象とされた。

閣議決定された「規制改革実施計画」(農業分野)は、農業委員会等の見直しとして、「農業委員会は、農地利用の最適化(担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進)に重点を置き、これらの業務を積極的に展開する」、「農地利用最適化推進委員(仮称)を新設するなど農業委員会の実務的機能を強化する」と明記した。さらに、個別具体事項

として、①選挙・選任方法の見直し、②農業委員会の事務局の強化、③農地利用最適化推進委員の設置、④都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し、⑤情報公開等、⑥遊休農地対策、⑦違反転用への対応、⑧行政庁への建議等の業務の見直し、⑨転用制度の見直し、⑩転用利益の地域の農業への還元などを掲げた。このように、「実施計画」は、農業委員会制度の根幹部分と業務全般にかかわる内容を取りあげたのである。

農業委員会法の改正点は、上記の「実施計画」をほぼ踏襲しているが、改正内容を詳細にみると、おおむね以下のように整理できる¹⁶⁾。

第1に、農業委員の選任方法において公選制を廃止し、市町村長の任命制に移行したことである¹⁷⁾。従来の農業委員会の委員構成は、選挙による委員（公選制）と団体代表・市町村議会推薦の委員からなる。これを透明性のある選任方法にするとして、いずれの委員も廃止し、市町村議会の同意を得て、市町村長が任命する制度に変更するとともに、委員の人数を現行の半分程度とした。任命にあたっては、①市町村長は地域から委員候補者の推薦・募集を行い、その結果を尊重すること、②過半を認定農業者（例外規定あり）にしなければならないこと、③「農業委員会の所掌に属する事項に関して利害関係を有しない者」が1人以上含まれるようにすること、④女性や青年などを積極的に登用するため「委員の年齢、性別などに著しい偏りが生じないように配慮しなければならない」とした。

第2に、農業委員会業務を農地利用の担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進などに重点化し、農業委員会に「農地利用最適化推進委員」を新設したことである。最適化推進委員は、農業委員会が作成する「農地等の利用の最適化の推進に関する指針」にもとづいて、農地中間管理機構との連携に努めながら、優良農地の確保と有効利用、耕作放棄地の発生防止・解消、担い手への農地集積など農地利用最適化に向けた推進活動を担うこととなっている。また、従来主要業務に位置づけられてきた農業や農民の地位向上などに向けた意見の公表や行政庁への建議の業務は法律の規定から削除された。ただし、「農地利用最適化の推進に関する施策の改善意見」として、必要と認めるときは関係行政機関に施策の改

16) 『日本農業新聞』2015年3月13日付、『全国農業新聞』2015年5月1日～6月19日付（「ここが変わる農委法・農地法」7回連載）、参照。なお、農業委員会法は、目的規定（第1条）も改正されている。改正点は以下のとおり。【旧】「この法律は、農業生産力の発展及び農業経営の合理化を図り、農民の地位の向上に寄与するため、農業委員会、都道府県農業会議及び全国農業会議所について、その組織及び運営を定めることを目的とする」、【新】「この法律は、農業生産力の増進及び農業経営の合理化を図るため、農業委員会の組織及び運営並びに農業委員会ネットワーク機構の指定等について定め、もって農業の健全な発展に寄与することを目的とする」（下線部分は改正部分）。

17) たとえば、参議院における附帯決議では、「公共性の高い農地の集約や権利移動に関する農業委員会の決定は、高い中立性と地域からの厚い信頼を必要とすることに鑑み、農業委員の公選制の廃止に当たっては、地域の代表性が堅持されるよう十分配慮し、農業委員の任命、農地利用最適化推進委員の委嘱及びそのための推薦・公募等について、定数を上回った場合に関係者の意見を聴くなど、適正な手続きにより公正に行われるようにすること。また、女性・青年が農業委員に積極的に登用されるよう、制度の趣旨を周知徹底し、働きかけを行うこと」が決議されている。

善を求める意見を提出できるとした。

第3に、都道府県農業会議、全国農業会議所は、従来の組織の系統性が一段と薄れ、それぞれ都道府県農業委員会ネットワーク機構、全国農業委員会ネットワーク機構に衣替えし、国が法律上指定する制度（一般社団法人）に移行することとした（前掲別図参照）。都道府県機構の業務は、①農業委員会相互の連絡調整、農業委員会の取り組みに関する情報の公表、講習・研修の実施、②農地情報の収集・整理・提供、③新規参入や法人化の支援、④担い手の組織化・組織運営の支援、⑤農業一般に関する調査・情報の提供、⑥農地法その他法令で規定された業務、などとされた。全国機構は、都道府県機構への支援に加え、②から⑤の業務などを行うこととされた。

さらに、第4に、農地法の一部改正により農地を所有できる法人の名称変更とともに法人要件が緩和されたことである¹⁸⁾。農地を所有できる法人の呼称を「農業生産法人」から「農地所有適格法人」に改めるとともに、農業者以外の者の議決権を総議決権の2分の1未満まで認めるほか、役員の農作業従事要件について理事等および省令で定める使用人のうち1人以上の者が農作業に従事すればよいこととされた。

以上のように、2015年の農業委員会法改正は、農業委員会制度の根幹部分を大きく変えるものである¹⁹⁾。農業委員会制度の改変が、農業委員会関係者をはじめ、農村や農民の総意と発意によるものではないだけに、農業委員会制度のあり方にかかわっていくつかの問題点を指摘せざるを得ない²⁰⁾。

第1に、農業委員会組織の存立条件と存立意義を根底から変えるものである。とくに公選制をやめ任命制に移行し、委員定数も半減されることによって、地域の農業・農地管理に責任をもち、農民の負託に応えるべき農業委員会組織の弱体化が懸念される。

第2に、農業委員会業務が農地利用の最適化に集約化・重点化されることによって、業務内容は農政推進、構造政策推進に矮小化されることになる。「土地と人」を軸に地域農業と家族農業の安定・発展のための独自で多様性のある取り組みができなくなる恐れがある。

第3に、農業委員会制度において国や都道府県レベルとの系統性が弱まることによって、従

18) 参議院における附帯決議では、「農業生産法人の構成員要件の緩和に伴い、農地が農外資本に支配されることがないように、制度を適切に運用すること」が決議されている。

19) ちなみに、「平成26年度農業委員会会長大会（2014年5月27日）」では、「農業・農村の再生に向けた農業委員会制度・組織改革に関する要請～現場に根ざした「土地と人対策」の強化に向けて～」が決議されている。決議文では、①公選制のもとでの開かれた農業委員会の強化、②許認可業務と農業振興業務との一体的な推進、③「ネットワーク」の強化による農業委員会活動への支援が掲げられている。なお、同決議に加え、「規制改革会議・農業WGの「農業改革に関する意見」についての反論・意見」も決議されている。

20) 昭和堂『農業と経済』（第81巻第9号、2015年）、同特集第2部「何をもたらすか、農業委員会改革」の柚木茂夫「改正農業委員会法の要点と成立過程で問われたこと」、緒方賢一「農業委員会改革は農地法制をどこへ導くか」、神山安雄「農地・農委制度改革の検討手法を問い直す－規制改革会議、産業競争力会議、官邸主導への懸念」などを参照。

来から展開されてきた農政活動、なかでも農民の声を集約し国や地域の農政に反映させる仕組みが脆弱化することが懸念される。

第4に、農地法制と農業委員会業務とは連動した関係にあるだけに、農地法制において今後、農地の権利移動規制や転用規制の緩和措置がいつそう進められると、農地の確保・保全と有効利用を促す農業委員会には業務の形骸化が懸念される²¹⁾。

このように、農業委員会制度の根幹に及ぶ今回の抜本的改正は、多くの問題状況を抱えながら施行日（2016年4月1日）を迎えるだけに、今後の動向が注視される。

おわりに

地域農業の振興・発展には、農民を主人公に、地方自治体、農業委員会、農協、農業改良普及センターなど農業関係機関がそれぞれの機能・役割を活かしながら、ある時には一体的に、ある時には連携しながら全国各地で取り組まれてきた経緯がある。しかし、今般、地域に定着している農業委員会と農協という2つの農業関連組織が制度改変された。農業の成長産業化のために、「戦後レジームからの脱却」をはかる必要があるとして、強引に制度改変を進めてきたことが今回の最大の特徴といえる。このような制度改変によって、農業の成長産業化が達成できるのかどうか、そのプロセスも明確ではないだけに疑問を抱かざるを得ない。

安全・安心な国民食料の安定供給という農業本来の社会的役割を踏まえ、さらに農業・農村の再生と農業・農地の多面的機能の発揮が要請されるなかで、それらの要請に応えるには、農業委員会制度が有している機能・役割（農地管理と農業振興）を改めて再評価することが求められよう。

2015年3月、折しも4度目の「食料・農業・農村基本計画」が策定された。同基本計画（2025年度目標）では、食料自給率（供給熱量ベースの総合食料自給率）の現行39%から45%への引き上げとともに、食料自給力指標が提示されている。総合的な食料安全保障を確立するには、「土地と人」を軸に全国各地で活動を展開している農業委員会組織の制度改革・改善が改めて問われることになろう。

謝辞

本稿作成にあたっては、大阪府農業会議事務局から資料提供（大阪府農業会議編『農委等制度・組織改革をめぐる情勢について（改訂4版）』2014年9月、同『情勢報告資料（2015年3月）』など）を受けるとともに、数多くの示唆をいただいた。感謝申し上げる次第である。

21) たとえば、「規制改革会議」の「農業改革に関する意見（農業ワーキンググループ）」では、農地の権利移動の許可について農地利用される場合には原則届出とすること（ただし、法人の場合を除く）、農地を所有できる法人の見直しでは事業要件を廃止することなどが提案されている。

Transition of the Agricultural Committee System and its Current Problematic Situation

Toshio ONISHI

Abstract

The Agricultural Committee Act was amended in August 2015. The purpose of this paper is to present a thorough discussion of the transition of the agricultural committee system and the problems it faces at present.

First, it explains the transition since its conception, the background at the time, and the characteristics and significance of the agricultural committee system, which has played a role in farmland administration since World War II. Second, it examines the main points and implications of the recent amendment of the act and discusses its current problematic situation, including the present requirements of the agricultural committee system.